

Operaciones Constitucionales Cubiertas: Una Fuerza Multiplicadora para la Prevención

Matthew S. Pape, Abogado

La primera y mejor manera de proteger el territorio nacional de los EE.UU. es atacar al enemigo en donde él se esconde y donde planifica.

—George W. Bush¹

LOS ESTADOS UNIDOS son la nación más poderosa del mundo—la más poderosa en la historia de las naciones. Desde la época de la antigua Grecia a través de la época del imperio romano hasta la era de la Pax Británica, ninguna nación estado ha influido en el mundo tan grandemente como lo han hecho los EE.UU.

Gran parte de la potencia que posee los EE.UU. es un resultado directo de sus capacidades militares y su deseo de emplearlas para proteger sus intereses nacionales. Los EE.UU. ganaron la I y II GM, y además emplearon las primeras armas nucleares, así como contrarrestaron mediante su alta tecnología la superioridad numérica de la Unión Soviética en cuanto a las armas convencionales y nucleares.

Los EE.UU. continúan poseyendo la fuerza de combate tecnológicamente más grande y superior en la historia. En la punta de esta lanza se halla una galaxia de satélites y sistemas sofisticados de inteligencia e información preparados a suministrar lo más avanzado en materia de inteligencia militar, económica y política.

Los eventos del 11 de septiembre de 2001 demuestran que existe una nueva raza de enemigos—conspiradores siniestros, quienes emplean la guerra asimétrica para traer muerte, destrucción y terror a los estadounidenses en su propio territorio nacional y en ultramar. Para derrotar a esta nueva generación de enemigos, los EE.UU. deben alterar sus geoestrategias y relajar sus limitaciones auto impuestas referente al empleo del poder militar, político y social. Los EE.UU. ya no pueden depender en la disuasión estratégica nuclear, ejércitos convencionales preparados y flotas de grupos de batalla de

portaaviones desplegados alrededor del mundo para asegurar la seguridad y libertad de sus ciudadanos. Las amenazas de los terroristas internacionales exigen un enfoque proactivo—una acción preventiva en contra de los grupos terroristas y en contra de todas las naciones que los sostienen y ofrecen refugio.

La Constitución de los EE.UU. contiene una interesante dicotomía. El Congreso es el responsable de formar un Ejército, mantener una armada y declarar la guerra, no obstante el Presidente de los EE.UU. es el Comandante en Jefe quien controla el actual despliegue y empleo de la fuerza militar. Mientras que el Congreso es el que declara el estatus legal de la guerra y controla el financiamiento de las FF.AA. estadounidenses, el Presidente es el que dirige la conducción de las mismas.

El Congreso y el Presidente, en teoría, comparten la autoridad sobre el ejercicio del poder militar. En la práctica, la guerra no ha sido “declarada” por el Congreso de los EE.UU. en más de 60 años. El Presidente, en su capacidad de Comandante en Jefe puede enviar a las tropas estadounidenses a cualquier lugar del mundo cumpliendo sólo un somero requisito de notificar al Congreso. El poder presidencial es vital si los EE.UU. intenta ganar la Guerra Global contra el Terrorismo. Las fuerzas estadounidenses deben actuar rápidamente y de manera decisiva, con un corto preaviso, para adelantarse a los ataques de los terroristas internacionales quienes han traído o desean traer devastación y muerte en masas a nuestro suelo.

En su capacidad de Jefe del Ejecutivo y Comandante en Jefe, el Presidente posee el poder constitucional de ordenar “guerras pequeñas”, “guerras secretas” y acciones que se implementan antes de la declaración formal de guerra para proteger la Nación. El poder constitucional del Presidente le permite adiestrar, financiar y armar las fuerzas compuestas por personas locales que simpatizan

con los EE.UU. en otras naciones o desplegar fuerzas de operaciones especiales en cualquier lugar en el mundo para combatir en la Guerra Global en contra del Terrorismo. A pesar de que los EE.UU. son la nación más poderosa en el mundo, el tiempo, las estructuras de la fuerza, la geografía y hasta las alianzas a veces previenen los asaltos militares directos que pueden terminar rápidamente una amenaza hostil.

La Autoridad Constitucional para Ejecutar Acciones Cubiertas

El control de las operaciones cubiertas es a veces la fuente de conflicto entre el Presidente y el Congreso. Cada uno proclama su poder sobre el otro para autorizar y ejecutar tales operaciones y cada cual alude a disposiciones en la Constitución para apoyar su reclamo. La lucha entre el Congreso y el Presidente acerca de la autoridad de ejecutar las operaciones cubiertas involucra las siguientes tres preguntas:

1. ¿Requiere la Constitución que el Presidente notifique al Congreso antes de cada operación cubierta?
2. ¿Debe el Presidente ir más allá que la mera notificación y de verás consultar con y buscar la aprobación del Congreso?
3. ¿Debe el Presidente informar al Congreso e involucrarlo en los detalles operacionales de cada operación, una vez que el Presidente haya autorizado una acción cubierta?²

De acuerdo a la Constitución, el Congreso tiene el poder de “mantener para la defensa común y el bienestar general de los EE.UU.”³ Específicamente, el Congreso tiene el poder de “declarar la guerra, otorgar cartas de Permiso y Represalia y crear Reglas referentes las capturas en tierra y agua.”⁴ El Congreso está también encargado, como parte de sus funciones legislativas y de apropiación, de “formar y apoyar los Ejércitos” y de “proporcionar y mantener una Armada.”⁵ Otra disposición que tiene influencia en cómo los EE.UU. conducen sus operaciones cubiertas es el requisito constitucional de la cláusula “necesaria y apropiada”, la cual establece que el Congreso no “creará leyes que serán necesarias y apropiadas para poner en vigencia los poderes anteriormente citados, y todos los poderes investidos al Gobierno de los EE.UU., cualquier Departamento u Oficial por la presente Constitución.”⁶ La Constitución establece que el Senado deberá aprobar todos los tratados y el nombramiento de embajadores y oficiales ejecutivos.⁷ De los poderes enumerados, los argumentos más fuertes del Congreso para requerir una autorización para ejecutar operaciones cubiertas son su poder de declarar guerra y los poderes de apropiaciones, o el “poder del monedero.”⁸

La Constitución otorga poder exclusivo al Congreso de “declarar la guerra”, sin embargo en 200 años de

historia, los Presidentes estadounidenses han ordenado centenares de despliegues militares tanto abiertos como cubiertos, solicitando declaraciones formales de guerra por parte del Congreso en sólo cinco ocasiones.⁹ Una considerable controversia gira alrededor de la intención original de los creadores de la Constitución referente al control de las operaciones cubiertas de los EE.UU. Aquellos que apoyan el control por parte del Congreso citan los primeros borradores de la Constitución que especificaban un poder ejercido por el Congreso de “entablar la guerra” en vez de “declarar la guerra” como prueba que la intención de los creadores de la Constitución era que el Congreso ejerza el control de todas las formas de guerra.¹⁰ Claramente, los creadores de la Constitución deseaban algún tipo de control por parte del Congreso del poder de guerra en vez de investir a solo una persona con tal poder.¹¹

El Congreso y el Presidente, en teoría, comparten la autoridad sobre el ejercicio del poder militar. En la práctica, la guerra no ha sido “declarada” por el Congreso de los EE.UU. en más de 60 años. El Presidente, en su capacidad de Comandante en Jefe puede enviar a las tropas estadounidenses a cualquier lugar del mundo cumpliendo sólo un somero requisito de notificar al Congreso.

El debate acerca del poder de entablar la guerra no ha limitado el dominio por parte del Presidente de controlar las operaciones cubiertas, pero el empleo de las disposiciones de las apropiaciones por parte del Congreso sí lo ha hecho. En los últimos 20 años, el método más efectivo que ha sido empleado por el Congreso para frenar el poder presidencial con respecto a las operaciones cubiertas ha sido adaptando las propuestas de leyes de fondos presupuestarios para prohibir ciertas acciones por el Presidente.¹² Dos ejemplos claros son la Enmienda Hughes-Ryan y la Enmienda Boland.¹³

La Enmienda Hughes-Ryan de la Ley de Ayuda Exterior de 1974 establece que el Presidente debe emitir una conclusión informada que una actividad autorizada es “importante para los intereses de seguridad nacional de los EE.UU.” antes de que se empleen los fondos presupuestarios.¹⁴ La Enmienda Boland y sus versiones subsiguientes prescribe las acciones del Presidente en Nicaragua.¹⁵

En la primera edición, la Enmienda Boland al Acta de Uso de Fondos Presupuestarios del Departamento de Defensa de 1983 prohibía el empleo de cualquier fondo para apoyar cualquier grupo militar o paramilitar cuya

meta consistía en el derrocamiento del gobierno nicaragüense.¹⁶ Las subsecuentes enmiendas Boland establecían un límite de \$24 millones de ayuda a los Contras en Nicaragua y prohibían cualquier ayuda después de febrero de 1985.¹⁷ La Enmienda Boland nos llevó al escándalo de Irán-Contra debido a que los operativos dentro de la administración del entonces Presidente Ronald Reagan buscó fuentes alternativas de fondos fuera de los presupuestarios del Congreso para continuar financiado las operaciones de reabastecimiento cubiertas.¹⁸

Invocar la cláusula “declaración de guerra” ha sido inefectiva en aminorar el dominio ejecutivo sobre las

El debate acerca del poder de entablar la guerra no ha limitado el dominio por parte del Presidente de controlar las operaciones cubiertas, pero el empleo de las disposiciones de las apropiaciones por parte del Congreso sí lo ha hecho. En los últimos 20 años, el método más efectivo que ha sido empleado por el Congreso para frenar el poder presidencial con respecto a las operaciones cubiertas ha sido adaptando las propuestas de leyes de fondos presupuestarios para prohibir ciertas acciones por el Presidente

operaciones cubiertas; invocar las cláusulas de fondos presupuestarios ha sido un control indirecto del poder presidencial. El Congreso puede exigir una notificación previa y tiene el poder de detener todo tipo de ayuda—abierta o cubierta— a una región. Bajo esta cláusula, el poder del Congreso no es en realidad dominante, es obstructivo.

En teoría, el Congreso tiene la autoridad sobre las operaciones cubiertas mediante una reinterpretación de la cláusula pertinente a las “cartas de permiso y represalia”. Los orígenes de esta cláusula y la intención de los creadores de la Constitución aparecen ser compatibles con las nociones modernas de la guerra irregular y naciones que atraen a terceros para combatir en su nombre.¹⁹

Históricamente, las cartas de permiso y represalia consistían en autorizaciones otorgadas a marineros independientes para que los mismos combatan en contra de los enemigos de la Nación.²⁰ Una carta de permiso y represalia es una licencia para que un individuo independiente o privado arme su buque, destruya o capture a los buques enemigos o se apodere de bienes e individuos del exterior.²¹ A pesar de que este poder no ha sido usado desde la Guerra de 1812, estas cartas supuestamente pueden ser aplicadas a situaciones de guerra incompletas, imperfectas o limitadas, lo cual significa, en conflictos que no son del todo de escala

total en contra de un estado extranjero.²²

Resucitar la cláusula de las cartas de permiso y represalia y emplearla como una base constitucional para que el Congreso pueda reafirmar la autoridad única sobre las operaciones cubiertas no ha sido nunca adoptada como política oficial por el actual Congreso o cualquier otro desde hace 190 años.²³ Por ende, en un ambiente en el cual el Congreso raramente ejerce sus enumerados poderes de entablar la guerra (prefiriendo emplearlo en sus poderes de apropiaciones), el Presidente goza de amplios poderes para ejecutar operaciones cubiertas. Bajo la ley actual, el Presidente puede autorizar operaciones cubiertas sujeto solamente a los requisitos de notificación impuestos por el Congreso.

La Constitución otorga al Presidente amplios poderes enumerados para conducir los asuntos de política exterior.²⁴ Si un poder de asuntos exteriores es considerado una función ejecutiva y ninguna disposición en la Constitución la ha asignado al Congreso o lo ha prohibido para el Presidente, el poder pertenece al Presidente.²⁵ Supuestamente, este poder incluye el poder de autorizar las operaciones cubiertas. La toma de decisiones diarias que es requerida en la conducción de las operaciones cubiertas significa, en términos prácticos, que tales acciones no pueden ser cumplidas cuando la misma es gobernada únicamente por una entidad como el Congreso. La Constitución, más aún, no debe ser interpretada de una manera que es inconsistente con el poder Presidencial de tratar con los asuntos exteriores.²⁶

Un análisis de los enumerados poderes Presidenciales en la Constitución revela que no existe un otorgamiento explícito de autoridad en cuanto a las acciones cubiertas. La Constitución establece que el “poder ejecutivo será investido en un Presidente de los Estados Unidos de América.”²⁷ Además, “el Presidente será el Comandante en Jefe del Ejército y de la Armada y de la milicia de varios estados cuando la misma es convocada a servir los EE.UU.”²⁸ Entre las responsabilidades del Jefe del Ejecutivo están las de hacer tratados—con el “consejo y consentimiento del Senado”.²⁹ La Constitución además establece que él “velará que las leyes sean fielmente ejecutadas”.³⁰ Todos estos poderes son fuentes de la autoridad del Presidente de conducir operaciones cubiertas.

La Corte Suprema de los EE.UU. ha proporcionado una valiosa directiva cuando el ejercicio del poder del Presidente entra en conflicto con la legislación o prohibiciones del Congreso. En el caso *United States v. Curtiss-Wright Export Corp.*, la Corte Suprema de los EE.UU. dictaminó que para ejercer exitosamente sus poderes constitucionales en el campo de relaciones internacionales, un Presidente debe a menudo ser otorgado un cierto margen de libertad de la restricción estatutaria que no sería admisible si estuviesen involucrados sólo los asuntos internos.³¹ De acuerdo a la Corte, el Presidente,

Soldier of Fortune



Un grupo de Contras perteneciente a la Alianza Revolucionaria Democrática, 1985.

“y no el Congreso, tiene la mejor oportunidad de conocer las condiciones que prevalecen en los países extranjeros . . . , especialmente en tiempos de guerra.”³² La opinión de la Corte ofrece un fuerte apoyo a la posición que el Presidente por sí solo debería decidir cuando autoriza una operación cubierta en contra de un poder extranjero, porque el Congreso carece de la autoridad constitucional para decidir tales asuntos.³³

Mientras que el Congreso tiene la enumerada y directa autoridad para declarar y conducir la guerra y puede castigar un Presidente que fracasa en acatar sus instrucciones, carece de un control claro y exclusivo sobre el poder de conducir asuntos exteriores.³⁴ La Constitución otorga al Presidente poderes significativos que él puede ejercer independientemente en el campo de asuntos exteriores—poderes que están enumerados en la Constitución y atribuidos al mismo mediante la interpretación de la Constitución.³⁵ El Presidente se halla dentro de los parámetros de su poder proporcionado por el Congreso para desplegar tropas y buques, a situaciones que pueden ser consideradas casi guerra o que podrían ser conducentes a la misma sin ir más allá de su autoridad constitucional.³⁶

Así como lo hizo durante las operaciones cubiertas realizadas en Nicaragua, el Congreso puede ratificar legislación para regular la financiación de las operaciones cubiertas, y el Presidente debe acatarla.³⁷

Así también, el Congreso recibe notificación de las

acciones militares y cubiertas por parte del Presidente mediante la Resolución de los Poderes de Guerra y las Enmiendas de Hughes-Ryan, las cuales requieren, respectivamente, ya sea que el Presidente informe brevemente al Congreso o autorice las acciones mediante las conclusiones de una investigación.³⁸

El Presidente, no obstante, no está actuando fuera de su autoridad cuando conduce una operación cubierta sin autorización expresa del Congreso.³⁹ A través de la Constitución, el pueblo estadounidense ha encomendado al Presidente, como Comandante en Jefe y Jefe del Ejecutivo, la conducción de la política exterior y el empleo de las fuerzas militares; él debe ser responsable ante el mismo pueblo por cada acción o fracaso de actuar; no existe la posibilidad de evitar la culpa.⁴⁰

La Constitución define muy poco en el área de operaciones cubiertas. Estas operaciones ocurren en las sombras constitucionales proyectadas por el Presidente y el Congreso. Mientras que el Presidente y el Congreso reclaman ser la autoridad dominante sobre las operaciones cubiertas debido a sus poderes enumerados en la Constitución, la práctica actual es bastante diferente.

Operaciones Cubiertas y Movimientos Nacionales

La contención ya no es una opción consistente para proteger a los ciudadanos estadounidenses del terrorismo internacional. En un discurso dado en la Academia Militar

de los EE.UU. en el 2002, el Presidente George W. Bush observó: “La Contención no es posible cuando dictadores mentalmente desequilibrados con armas de destrucción masiva pueden emplear tales armas en misiles o en forma secreta suministrarlos a sus aliados terroristas. . . Circunstancias diferentes requieren métodos diferentes, pero no distintas moralidades. La verdad moral es la misma en cada cultura, en cada momento y en cada lugar. . . No puede existir ninguna neutralidad entre justicia y crueldad, entre el inocente y el culpable. Nos encontramos en conflicto entre el bien y el mal, y los EE.UU. llamarán al mal por su nombre.”⁴¹

Invocar la cláusula “declaración de guerra” ha sido inefectiva en aminorar el dominio ejecutivo sobre las operaciones cubiertas; invocar las cláusulas de fondos presupuestarios ha sido un control indirecto del poder presidencial. El Congreso puede exigir una notificación previa y tiene el poder de detener todo tipo de ayuda —abierta o cubierta— a una región.

Debido a las múltiples amenazas a los intereses de seguridad nacional de los EE.UU. alrededor del mundo, los EE.UU. deberían considerar eliminar ciertos blancos sin involucrar del todo a las FF.AA. de los EE.UU. Adiestrar a los grupos rebeldes pro EE.UU., abastecidos con armas estadounidenses, es una opción que los EE.UU. debe considerar para contrarrestar las amenazas asimétricas internacionales. Cualquier operación de apoyo secreto militar, político o económico cubierto debe concentrarse en la CIA—el instrumento principal empleado por los Presidentes en acciones cubiertas.

La Enmienda de Hughes-Ryan de 1974 requiere que la CIA ejecute operaciones cubiertas solo después que el Presidente las haya expresamente autorizadas.⁴² Para que un Presidente autorice tales acciones y reciba la financiación necesaria por parte del Congreso, un Presidente debe definir que tales operaciones son necesarias a la seguridad nacional estadounidense.⁴³ Dicha Enmienda hace que el Presidente sea responsable por todas las operaciones cubiertas que la CIA u otras agencias o fuerzas realizan bajo su control. La Enmienda impone además un deber al director de la CIA de informar estas acciones a los comités de congreso encargados de inteligencia antes de ser implementadas.⁴⁴ Existen, no obstante, excepciones. Un Presidente puede limitar la notificación a sólo los miembros de mayor jerarquía de los comités de inteligencia y a los líderes de la mayoría y minoría del Congreso, si él siente que eso sea necesario para limitar la revelación debido razones de seguridad nacional.⁴⁵ Si el

Presidente prefiere no proporcionar un aviso previo a los comités de inteligencia, debe informar a los comités de supervisión del Congreso de su acción a tiempo oportuno y proporcionar una declaración formal de las razones por las cuales no proporcionará tal aviso.⁴⁶ Como la ley actualmente establece, el Presidente debe notificar a los comités de inteligencia con antelación acerca de todas las operaciones cubiertas, salvo estas excepciones.⁴⁷

Las leyes que regulan la conducción de esas operaciones cubiertas que no involucran directamente los despliegues de las fuerzas estadounidenses dan una considerable discreción y autoridad al Presidente. Si el Presidente así lo desea, él podría en forma cubierta proporcionar armas y apoyo a las fuerzas combatiendo los regímenes terroristas mientras que notifica sólo a miembros selectos del Congreso. Él no necesitaría una aprobación previa por parte del Congreso. Las operaciones cubiertas apoyadas por unas conclusiones presidenciales escritas son aceptables constitucionalmente.⁴⁸

Operaciones Cubiertas Directas en Contra de Blancos Hostiles

Como respuesta a la Guerra Global en contra del Terrorismo, el Presidente ha articulado la doctrina de ataque preventivo como el principal plan de batalla de los EE.UU.: “No podemos defender a los EE.UU. y a nuestros amigos teniendo la esperanza en lo mejor. No podemos depositar nuestra fe en las palabras de unos tiranos. . . Si esperamos hasta que las amenazas se concreten completamente, será demasiado tarde. . . La guerra en contra del Terror no será ganada en el frente defensivo. Debemos llevar el combate al enemigo, interrumpir sus planes y confrontar las peores amenazas antes que emerjan. En el mundo en que hemos llegado, el único camino a la seguridad es el de la acción y ésta nación actuará.”⁴⁹

El concepto en acción, no obstante, exige que los EE.UU. estén dispuestos a actuar rápida y decisivamente para asaltar a sus enemigos en cualquier lugar del mundo. Durante la II GM, llevar la guerra al territorio japonés devastó la moral del enemigo, excluyó la necesidad de una invasión y nos llevó a la rendición de un enemigo que compartía la misma fanática y suicida dedicación a su causa como lo hacen nuestros adversarios actuales. El historiador Victor Davis Henson resaltó, “La defensa para un militarismo salvaje desde la retaguardia. . . disipa el momento cuando la propia casa de uno mismo está en llamas. . . Los soldados enemigos que matan, violan y torturan cometen estas acciones con menos confianza cuando sus propias familias están en riesgo.”⁵⁰

La acción directa por parte de las FF.AA. estadounidenses o por las fuerzas paramilitares de la CIA involucra el empleo de los Poderes de Guerra y los poderes como Jefe del Ejecutivo del Presidente, pero tales operaciones son raras. Tienen dos objetivos básicos: tratar directa-



Departamento de Defensa

Aviones estadounidenses basados en el portaaviones USS ESSEX lanzando bombas sobre Hokodate, Japón en 1945.

mente con una amenaza a la seguridad nacional de los EE.UU. y de tratar con la misma en formas que no implicarán directamente a los EE.UU. como parte responsable de la acción. Yendo más allá de meramente proporcionar ayuda a las fuerzas combatiendo el terrorismo y regímenes que apoyan el terrorismo hace surgir la pregunta de si esto es un acto de guerra. Si así lo es, ¿qué rol juega o debería jugar el Congreso?

Desplegar las unidades de las FF.EE. tales como las *Navy SEALs*, Boinas Verdes o el Cuerpo de Infantería de Marina por períodos de tiempo limitados en contra de un poder exterior podría ser considerada una “pequeña guerra”. Pequeñas guerras consisten en operaciones ejecutadas bajo la autoridad del Presidente que involucra una combinación de fuerza militar y presión diplomática ejercida sobre los asuntos internos y externos de otro Estado cuyo gobierno puede ser inestable, inadecuado o poco satisfactorio. La acción es por lo general tomada para fomentar o proteger los intereses estadounidenses.⁵¹ Si el despliegue de las FF.AA. estadounidenses en situaciones cubiertas es un acto de guerra, entonces un asunto que surgiría sería si el Presidente debe consultar el Congreso bajo la Resolución de los Poderes de Guerra.

En situaciones en donde no existe una declaración de guerra, tales como introducir FF.AA. estadounidenses equipadas para el combate en áreas con hostilidades inminentes o actuales o desplegarlas en cantidades que substancialmente agrandan una presencia militar ya existente, la Resolución de los Poderes de Guerra requiere que el Presidente presente

a ambas cámaras del Congreso un informe en el cual establezca las circunstancias que exigen tal acción; los fundamentos constitucionales y legislativos para tal despliegue; y el alcance estimado y duración de estas operaciones u hostilidades.⁵²

Esta disposición de la Resolución de los Poderes de Guerra tal vez aplique en operaciones cubiertas en donde se adiestren las unidades militares estadounidenses y ejecuten operaciones irregulares en el exterior. La Resolución de los Poderes de Guerra también afecta las acciones cubiertas directas a través de la rescisión de las disposiciones. Bajo la resolución, el Presidente debe finiquitar el empleo de las FF.AA. estadounidenses dentro del término de 60 días de haber presentado el informe, al menos que el Congreso declare la guerra, extienda el período por unos 30 días adicionales o no pueda reunirse debido a un ataque armado en contra de los EE.UU.⁵³ De esta manera, el Congreso tal vez aplique la resolución para terminar una operación cubierta actual.

Existen muchas dificultades, sin embargo, al aplicar la Resolución de los Poderes de Guerra a acciones cubiertas. Contrariamente al Acta Hughes-Ryan, la Resolución de los Poderes de Guerra es sólo eso, una resolución aprobada por el Congreso y no un acto con fuerza de ley.⁵⁴ La resolución establece un período de tiempo de 60 días—tiempo más que suficiente para ejecutar un ataque cubierto. La resolución sólo es aplicable a las FF.AA. de los EE.UU., y no a aquellas operaciones cubiertas ejecutadas por la CIA. Empleando sólo su Poder de Jefe del Ejecutivo, el Presidente podría

autorizar a las Fuerzas Paramilitares de la CIA de ejecutar una operación cubierta directa que no involucraría la Resolución de los Poderes de Guerra.⁵⁵ De hecho, la Resolución de los Poderes de Guerra no menciona a la CIA ni a las actividades paramilitares de la misma.⁵⁶

La posibilidad que el Presidente podría esquivar el hecho que él tal vez llevaría a cabo una guerra empleando operaciones cubiertas directamente simplemente empleando fuerzas bajo poder de Jefe del Ejecutivo hace surgir una seria pregunta ¿Si las operaciones cubiertas no constituyen guerra, entonces qué son? Las operaciones cubiertas, ejecutadas directamente por las fuerzas estadounidenses para interceptar o capturar terroristas en el exterior son ejercicios constitucionales de los poderes de guerra del Presidente para proteger a la Nación y sus poderes como Jefe del Ejecutivo.⁵⁷

Si el Presidente emplea personal militar activo, aún las Fuerzas Especiales, él debe informar de tal hecho de acuerdo a la Resolución de los Poderes de Guerra; eso es, si escoge atenerse a la resolución. El Presidente puede intentar otra táctica—llamar a su acción una “interdicción” como cuando persigue a terroristas

o narcotraficantes internacionales. Si el Presidente escoge emplear los elementos paramilitares de la CIA para realizar la tarea, él podría probablemente hacerlo cumpliendo con los requisitos de notificación mucho más sencillos establecidos en el Acta Hughes-Ryan y simplemente decirle al Congreso que se está ejecutando tal acción.

En la Guerra Global en contra del Terrorismo, algunas naciones aliadas con los EE.UU. tal vez resulten ser aliados sólo en nombre. Para todos los efectos prácticos, los EE.UU. no pueden depender en aliados quienes no están dispuestos a erradicar a las células terroristas que se encuentran dentro de sus fronteras. Así también, los EE.UU. no pueden depender en aliados en países en donde el deseo de combatir es más fuerte pero la capacidad no lo es. Los EE.UU. deberían considerar emplear redadas cubiertas de acción directa como una alternativa para poner en vigencia su doctrina de ataque preventivo. En donde la acción militar tradicional no es posible o factible, las operaciones cubiertas de acción directa pueden ser la única forma definitiva de prevenir los ataques asimétricos en contra de los EE.UU. **MR**

NOTAS

1. Presidente George W. Bush, discurso nacional, Washington, D.C., 6 de junio de 2002.
2. Marshall Silverberg, "The Separation of Powers and Control of the CIA's Covert Operations," *Texas Law Review* 68 (Revista Legal de Texas) (febrero de 1990): págs. 575 y 576.
3. Constitución de los EE.UU., artículo 1, sección, 8, cláusula. 1. En la red www.house.gov/Constitution/constitution.html.
4. *Ibid.*, art. 1, sec. 8, cl. 11.
5. *Ibid.*, art. 1, sec. 8, cl. 12; *Ibid.*, art. 1, sec. 8, cl. 13.
6. *Ibid.*, art. 1, sec. 8, cl. 18.
7. *Ibid.*, art. 2, sec. 2, cl. 2.
8. *Ibid.*, art. 1, sec. 9, cl. 7. Ver además Silverberg, págs. 577 y 581.
9. Silverberg, pág. 578.
10. Abraham D. Sofaer, "War and Responsibility: A Symposium on Congress, The President, and the Authority to Initiate Hostilities: The Power Over War," *University of Miami Law Review* 50 (1995): págs. 33, 36-40. Ver además Silverberg, pág. 577.
11. Silverberg, pág. 578. Ver además John Ely, "Suppose Congress Wanted a War Powers Act that Worked," *Columbia Law Review* 88 (noviembre de 1988): 1,379 y 1,386.
12. *Ibid.*, 581.
13. *Ibid.*
14. Ley de Ayuda Exterior de 1974, Ley Pública Número 93-559, Ver además 22 Código de los EE.UU., (USC) sec. 2422 (1982).
15. Thomas W. Walker, *Reagan Versus the Sandinistas, The Undeclared War on Nicaragua* (Boulder, Colorado: Westview Press, 1987), pág. 168.
16. *Department of Defense Appropriations* (Departamento de Defensa Fondos Presupuestarios), 1983, Ley Pública Número 97-377, sec. 793, 96 stat. 1830, 1865 (1982).
17. Silverberg, pág. 583.
18. Walker, págs. 33-38.
19. Jules Lobel, "Little Wars' and the Constitution," in "War and Responsibility: A Symposium on Congress, The President, and the Authority to Initiate Hostilities," *University of Miami Law Review* 50 (octubre de 1995): págs. 61 y 66; Jules Lobel, "Covert War and Congressional Authority: Hidden War and Forgotten Power," *University of Pennsylvania Law Review* 134 (junio de 1986): pág. 1,035.
20. Lobel, "Little Wars," pág. 67.
21. Lobel, "Forgotten Power," pág. 1,043.
22. *Ibid.*, págs. 67-69.
23. *Ibid.*, págs. 1,040-41.
24. Silverberg, pág. 591.
25. *Ibid.*
26. *Ibid.*
27. Constitución de los EE.UU., art. 2, sec. 1, cl. 1.
28. *Ibid.*, art. 2, sec. 2, cl. 1.
29. *Ibid.*, art. 2, sec. 2, cl. 2.
30. *Ibid.*, art. 2, sec. 3.

31. 299 USC 304, 319 (1936).
32. *Ibid.*
33. Silverberg, pág. 587.
34. Sofaer, pág. 35.
35. *Ibid.*
36. *Ibid.*
37. *Ibid.*
38. *Ibid.* Ver además la Resolución de los Poderes de Guerra y la ley Hughes-Ryan.
39. *Ibid.*, pág. 53.
40. *Ibid.*
41. Presidente George W. Bush, discurso de graduación, Academia Militar de los EE.UU., West Point, Nueva York, junio de 2002.
42. Actualmente codificado como 22 USC, sec. 2422 (1982). Ver Silverberg, págs. 575, 596. Ver además W. Michael Reisman, "Covert Action," *Yale Journal of International Law* 20, no. 2 (Verano de 1995): págs. 419, 420.
43. *Ibid.*, págs. 419, 420, 597.
44. Silverberg, pág. 598.
45. 50 USC, "War and National Defense," sec. 413 (a) (1) (B) (1982). Ver además Silverberg, pág. 599.
46. *Ibid.*
47. Lori Flesler Damrosch, comentarios, *American Society of International Law Proceedings 81* (Sociedad Americana de los Procedimientos de la Ley Internacional) (1987): págs. 239, 254.
48. *Ibid.*, pág. 255.
49. Presidente Bush, discurso de graduación.
50. Victor Davis Hanson, *The Soul of Battle* (Nueva York: The Free Press, 1999), pág. 2.
51. Mark T. Uyeda, "Presidential Prerogative under the Constitution to Deploy U.S. Forces in Low Intensity Conflict," *Duke Law Journal* 44 (1994): pág. 777. La definición aquí proviene del Manual de Pequeñas Guerras del Cuerpo de Infantería de Marina de los EE.UU. (Washington, DC: U.S. Government Printing Office (Oficina de Imprenta del Gobierno de los EE.UU.), (1940), pág. 1.
52. 50 USC, sec. 1541 cap. 4, "The States," como reimprimada en el libro por Thomas M. Franck y Michael J. Glennon, *Foreign Relations and National Security Law* (Eagan, Minnesota: West Publishing, 1993), pág. 561.
53. 50 USC, sec. 1544 (b). Ver además Silverberg, págs. 575, 588.
54. Franck y Glennon, pág. 565.
55. Silverberg, pág. 589.
56. *Ibid.*, pág. 580. Silverberg denota que existieron enmiendas propuestas para traer a las acciones paramilitares de la CIA bajo la Resolución de los Poderes de Guerra. Ver además Newell L. Highsmith, "Policing Executive Adventurism," *Harvard Journal on Legislation* 19 (Verano de 1982): págs. 327, 331, 353-54.
57. Thomas J. Jackamo III, "From the Cold War to the New Multilateral World Order: The Evolution of Covert Operations and the Customary International Law of Non-Intervention," *Virginia Journal of International Law* 32 (1991): págs. 929, 938, 944.